



Fylkesmannen i Aust-og Vest-Agder

# TILSYNSRAPPORT

## Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Aust-Agder fylkeskommune – Møglestu videregående skole

Saksnummer:2016/2433

Kontaktperson i fylkeskommunen:

Stein Kristiansen, ass. Utdanningssjef

Dag Gulbrandsen, rektor Møglestu videregående skole

Tilsynsteam:

Tone G. Sandnesaunet, rådgiver, tilsynsleder

Helene Kløcker, seniorrådgiver

## **Innholdsfortegnelse**

1. Innledning .....	3
2. Om tilsynet med Aust-Agder fylkeskommune – Møglestu videregående skole.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler .....	3
2.2 Tema for tilsynet .....	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	4
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak .....	4
3.1 Rettslige krav .....	4
3.2 Fylkesmannens undersøkelse og vurderinger .....	6
3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning .....	8
4.1 Rettslige krav .....	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelse og vurderinger .....	9
4.3 Fylkesmannens konklusjon .....	11
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring .....	12
5.1 Rettslig krav .....	12
5.2 Fylkesmannens undersøkelse og vurderinger .....	13
5.3 Fylkesmannens konklusjon .....	14
6. Frist for retting av brudd på regelverket.....	14
7. Fylkeskommunens frist til å rette .....	16
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget .....	17

## **1. Innledning**

Fylkesmannen åpnet 4.2.2016 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Møglestu videregående skole i Aust-Agder fylkeskommune.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterie<sup>1</sup> knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

Det er fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Fylkeskommunen er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på lovverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 1.10.2016. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

## **2. Om tilsynet med Aust-Agder fylkeskommune – Møglestu videregående skole**

### **2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler**

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

### **2.2 Tema for tilsynet**

Temaet for tilsynet er skolens forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og er enkeltvedtak etter loven.

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om punktskriftoplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

---

<sup>1</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsyn/Rettleiingsmaterieell-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017/>

Møglestu videregående har i egenvurderingen svart at skolen ikke har elever med punktskrifto pplæring og/eller tegnspråk opplæring. Tilsynet i Aust-Agder fylkeskommune har derfor ikke omfattet disse områdene.

Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven.

Tilsynet skal bidra til at fylkeskommunen som skoleeier sørger for at skolen

- sikrer elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivare tatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Det er bare utvalgte deler av saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak som kontrolleres i tilsynet. Opplæringsloven og forskrift til loven har også krav som gjelder spesialundervisning, punktskrifto pplæring og særskilt språk opplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

### **2.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Tilsyn med Aust-Agder fylkeskommune ble åpnet gjennom brev 4.2.2016. Fylkesmannen har krevd at fylkeskommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

Aust-Agder fylkeskommunen fikk 7.4.2016 forhåndsvarsel om Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i en foreløpig rapport. Innholdet i den foreløpige rapporten ble også presentert i et sluttmøte med fylkeskommunen 27.4.2016. Frist for å uttale seg om innholdet i den foreløpige rapporten ble satt til 4.5.2016.

Fylkeskommunen har ingen merknader til den foreløpige rapporten til Møglestu videregående skole.

## **3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak**

### **3.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder generelt for saksbehandling av enkeltvedtak. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til.

*Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud.*

Dersom foreldre eller elever ikke allerede har uttalt seg i saken, skal de varsles før skolen gjør et vedtak. De skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Skolen skal gi forhåndsvarslet skriftlig.

Varslet til foreldre gjelder for elever under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skolen varsle eleven selv om eleven er representert av foreldre. Skolen kan la være å varsle dersom eleven eller foreldre har

- søkt eller bedt om vedtaket
- hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken
- fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg

*Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder, og gi opplysninger om hvilke bestemmelser vedtaket bygger på, og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.*

Forhåndsvarslet skal inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Varslet må derfor inneholde de faktiske forholdene: Hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven, hvilke type avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om og hvilke forhold som er grunnlaget for vedtaket.

*Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt.*

Eleven eller foreldrene har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gi eleven eller foreldrene en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, må vedtaket være skriftlig og begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 27. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hensyn skolen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningsloven § 25. Skolen trenger ikke å begrunne vedtaket dersom vedtaket innvilger en søknad, og skolen ikke har grunn til å tro at elevene og foreldrene vil være misfornøyd med vedtaket.

*Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.*

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven § 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, at klagen skal sendes til skolen, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.

*Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.*

Foreldrene og elevene har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene som inngår i saken, jf. forvaltningsloven § 27. Brevet om enkeltvedtaket skal informere om denne retten. I noen tilfeller har skolen grunn til å gjøre unntak fra innsynsretten. Nærmere om innsynsretten og unntak fra innsyn går frem av forvaltningsloven §§ 18 og 19.

### 3.2 Fylkesmannens undersøkelse og vurderinger

Rektors svar på egenvurderingen i RefLex ligger til grunn for våre vurderinger, inklusive de dokumentene som rektor har valgt å sende inn som dokumentasjon for sine svar.

Vi har også vurdert følgende enkeltvedtak som vi konkret ba om å få tilsendt fra skolen:

- 8 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i ordinære klasser
- 8 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i alternative opplæringstilbud (arbeidslivstrening og hverdagslivstrening)
- 6 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

#### Forhåndsvarsel:

Rektor har i egenvurderingen svart at skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet, men at skolen ikke i alle saker har varslet slik skolen skal. Særlig gjelder dette særskilt språkopplæring opplyser rektor. Rektor mener at skolens rutiner må endres i forhold til særskilt språkopplæring. Rektor opplyser i egenvurderingen at skolen varsler i overgangsmøter og møter med PPT osv. I brev av 17.3.2016 opplyser skolen at den ikke har formelle møtereferat fra forhåndsvarslingen. Rektor opplyser videre at rådgiveren har sine notater fra møtene, men at disse er ikke arkivert.

Fylkesmannen ser av vedtakene om spesialundervisning at møtene som regel finner sted før sakkyndig vurdering er utarbeidet. Det fremgår også av «Rutiner i forbindelse med utarbeidelse av enkeltvedtak for elever som har uttalelse fra PP-tjenesten» at møtet finner sted før sakkyndig vurdering utarbeides.

Formålet med forhåndsvarsel er at den saken gjelder skal kunne få rimelig tid til å uttale seg overfor den som skal fatte enkeltvedtaket. For at elever og foreldre skal kunne ivareta sine interesser på en forsvarlig måte og ha en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, trenger de å kjenne til både hvilke rettigheter loven gir samt de faktiske forholdene: Hva vil det varslende vedtaket konkret innebære for elevens opplæringstilbud og hva er annerledes enn klassens ordinære tilbud?

Før sakkyndig vurdering er utarbeidet vet ikke skolen hva eleven konkret har behov for. Skolen kan ikke varsle hva vedtaket innebærer for elevens opplæringstilbud og hva som eventuelt vil være annerledes enn klassens ordinære tilbud, før en sakkyndig vurdering foreligger. Fylkesmannen kan derfor ikke se at skolen kan forhåndsvarsle et enkeltvedtak om spesialundervisning før sakkyndig vurdering er utarbeidet. Fylkesmannen legger derfor til grunn at skolen ikke forhåndsvarsler enkeltvedtak om spesialundervisning.

Rektor opplyser i kommentar til egenvurderingen at de har faste prosedyrer for å finne ut hvem som har rett på særskilt språkopplæring. Etter kartlegging av elevene, men før enkeltvedtak fattes, sender skolen ut et skjema der eleven eller foresatte må svare på om de tar imot timene med særskilt språkopplæring eller ikke. Skjemaet er vedlagt som dokumentasjon. Skjemaet er standardisert og standardteksten sier følgende: «*Etter gjennomført kartlegging og samtaler har skolen besluttet å tilby deg ekstra norskopplæring. Vennligst kryss av på om du ønsker å ta i mot tilbudet.*»

Skjemaet opplyser ikke om antall timer eleven tildeles eller hva kartleggingen viste. Det er ikke vist til bestemmelse i loven vedtaket bygger på. Dette er opplysninger som

foreldrene og elevene trenger for å kunne ivareta sin sak. Videre gis eleven ikke en frist til å uttale seg. Fylkesmannen legger derfor til grunn at skolen ikke forhåndsvarsler før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Da skolen ikke forhåndsvarsler før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet inneholder forhåndsvarsel ikke opplysninger om hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

#### Enkeltvedtak:

Rektor har i egen vurderingen opplyst om at enkeltvedtakene inneholder begrunnelse hvor det vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket og hvilke hensyn som er vektlagt.

Enkeltvedtakene om spesialundervisning skal gi informasjon om hvorfor eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og hva som skal til for at eleven skal kunne få et utbytte som er tilfredsstillende ut fra elevens beskrevne behov og realistiske mål. Enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring skal gi informasjon om elevens ferdigheter i norsk og vise til hvorfor eleven har behov for særskilt språkopplæring.

Enkeltvedtakene om spesialundervisning viser til bestemmelsen vedtaket bygger på og bestemmelsen er gjengitt. I vedtakene om særskilt språkopplæring er det ikke vist til bestemmelsen vedtaket bygger på.

Alle enkeltvedtakene både for spesialundervisning og særskilt språkopplæring ser ut til å være standardiserte. I vedtakene om spesialundervisning er det kun punktene om innhold, omfang og organisering som er forskjellige i de ulike enkeltvedtakene. Vedtakene om særskilt språkopplæring er identiske.

Standardteksten for enkeltvedtak om spesialundervisning sier følgende: «*I henhold til sakkyndig vurdering har du rett til spesialundervisning.*» Det fremgår ikke noe nærmere av enkeltvedtakene hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlag for vedtaket eller hvilke hensyn som er vektlagt.

Standardteksten for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring sier følgende under punktet bakgrunn for saken: «*Det vises til tilbud om ekstra norskopplæring for minoritetsspråklige.*» Det fremgår ikke av enkeltvedtakene hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlag for vedtaket eller hvilke hensyn som er vektlagt. Ingen av enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring gir opplysninger om resultatene fra kartleggingen som er gjort av eleven.

Standardtekstene kan tyde på at det ikke er gitt noen individuell begrunnelse for det konkrete tilbudet til den enkelte elev. Et eksempel på dette er at alle elevene med tilbud om særskilt språkopplæring er tildelt to timer norskopplæring.

Skolen må i sin begrunnelse i enkeltvedtak nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende i den vurderingen skolen har gjort. Begrunnelsen skal vise hva det er lagt vekt på. Her må skolen komme med mere utfyllende informasjon om hvorfor eleven har

krav på tilrettelagt spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Skolen må også si noe om de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Alle de oversendte vedtakene opplyser om klagegang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klager. Vedtakene inneholder ikke opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Rektor opplyser også i sin egen vurdering at enkeltvedtakene ikke inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

### **3.3 Fylkesmannens konklusjon**

Møglestu videregående skoles enkeltvedtak oppfyller kravene i forvaltningsloven i forhold til:

- opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, jf. fvl. § 27

Møglestu videregående skoles enkeltvedtak oppfyller ikke kravene i forvaltningsloven i forhold til:

- fvl. § 16 om forhåndsvarsel av enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet
- fvl. § 24 og 25 om begrunnelse i enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet
- opplysninger om retten til innsyn, jf. fvl. § 27

## **4. Enkeltvedtak om spesialundervisning**

### **4.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

*Foreldre / elever over 15 år skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.*

Skolen må hente inn samtykke fra foreldrene til elever under 15 år, før PPT foretar sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Elever som har fylt 15 år, skal selv gi samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldre skal orienteres (forutsatt at de er samtykkekompetente). Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

*Foreldrene/eleven skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i en sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes.*

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fatter et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi



begrensinger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet.

*Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak.*

Etter den sakkyndige vurderingen må skolen fatte et vedtak. Dette gjelder både dersom skolen innvilger spesialundervisning og dersom skolen ikke innvilger dette. Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT anbefalte spesialundervisning og når de ikke anbefalte dette. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

*Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.*

Dersom skolens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må skolen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolen må få klart frem hva avviket består i, og hva opplæringstilbudet innebærer for eleven. Begrunnelsen må være slik at foreldrene forstår hvilke vurderinger som ligger til grunn for at skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

*Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilke omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.*

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra LK06, hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

## **4.2 Fylkesmannens undersøkelse og vurderinger**

Rektor opplyser i egenrevisningen at skolen innhenter samtykke fra foreldre /elever over 15 år før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning. Rektor opplyser at dette skjer ved underskrift på henvisningsskjema av eleven. Kopi av tre utfylte henvisningsskjema for elev 1,2 og 4 bekrefter at skolen bruker henvisningsskjema. De tilsendte skjemaene er alle underskrevet av eleven før sakkyndig vurdering er utarbeidet.

Skolen opplyser at i forhold til elever med alternativ opplæringstilbud er det ikke Møglestu videregående skole som har ansvar for denne tilmeldingen og samarbeidsmøter i forkant. Skolen har derfor ikke disse henvisningsskjemaene. Skolen opplyser videre at disse elevene er elever med så store behov for tilrettelegging at det er foretatt et omfattende utredningsarbeid og anbefalinger før eleven tas inn på skolen. Dette er allerede avklart i oktober året før elevene begynner på Møglestu videregående skole. Fylkesmannen legger til grunn at innhenting av samtykke fra eleven eller foreldre før det

igangsettes utredning av behov for spesialundervisning også er ivarettatt for disse elevene.

Rektor opplyser i egenvurderingen at skolen ikke gir elever over 15 år /foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes. Rektor sier at noen foreldre gjør dette i realiteten, uten at rektor forklarer dette noen nærmere. Rektor opplyser at hverken PPTs uttalelse eller i skriv fra skolen gjøres elever/foreldrene oppmerksom på rett til å uttale seg. Rektor opplyser om at skolen må endre informasjonsrutinene sine. Innsendt dokumentasjon bekrefter rektors opplysninger.

Rektor opplyser om at skolen fatter enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet. Vi har fått kopi av 16 vedtak om spesialundervisning som alle er fattet etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet. Det fremgår også av pkt. 4 i «Rutiner i forbindelse med utarbeidelse av enkeltvedtak for elever som har uttalelse fra PP-tjenesten», at enkeltvedtak skal skrives etter sakkyndig uttalelse. Det er uklart om det også fattes enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering når spesialundervisning avslås. Vi har ingen informasjon som dokumenterer at skolen ikke fatter vedtak ved avslag, men bemerker at skolen bør ha klare skriftlige rutiner på dette.

Fylkesmannen bemerker at enkeltvedtakene blir fattet etter at skoleåret har startet. Det fremgår av rutinen pkt. 4 at enkeltvedtakene skrives så fort skoleåret er i gang. Det går videre frem av rutinen at bakgrunnen for dette er for å få det så riktig som mulig i forhold til personale, rom og muligheten for andre tekniske ting. Fylkesmannen mener at enkeltvedtak snarest skal skrives etter at sakkyndig vurdering er ferdig utarbeidet og i god tid før skoleåret starter.

Rektor opplyser at avvik fra sakkyndig vurdering begrunnes i enkeltvedtaket, men at det er sjeldent vedtak avviker fra sakkyndig vurdering.

Siden det ikke er gjengitt noen beskrivelser eller tilrådninger fra sakkyndig vurdering i begrunnelsen til vedtakene, vil ikke eventuelle avvik synliggjøres. Det er viktig at det vurderes om det er avvik både fra omfang, innhold, mål, arbeidsmåter og organisering, og for eksempel ikke bare fra timetall og fag. Når ikke dette er presisert er det en mulighet for at det i enkeltvedtak /IOP kan oppstå avvik som skolen ikke er klar over at det er ekstra begrunnelsesplikt for.

Vi ser at elev 8 i vedtak av mai 2015 har fått 8 enetimer med en faglærer i tysk. Skolen uttaler at dette vil si 8 timer av 45 min totalt ut skoleåret 2014/2015. PPT-vurderingen anbefaler 56 årstimer (2 timer pr uke) i fagene tysk, kjemi og norsk. Enkeltvedtaket av mai 2015 avviker både i antall timer og fag i forhold til den sakkyndige vurderingen. Vi kan ikke se at det fremgår av enkeltvedtaket at det er avvik fra sakkyndig vurdering og avviket er heller ikke begrunnet. Fylkesmannen legger derfor til grunn at avvik fra sakkyndig vurdering ikke begrunnes.

Rektor opplyser i egenvurderingen at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, men at enkeltvedtakene ikke inneholder opplysninger om kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.

Fylkesmannen ser av enkeltvedtakene at de inneholder opplysninger om antall timer eleven skal ha spesialundervisning, men ikke alle vedtakene sier noe om hvor mange

timer i de enkelte fag eleven skal ha spesialundervisning. Et eksempel er elev 2 (ordinær klasse) hvor det i vedtaket opplyses om at eleven skal ha 56 årstimer spesialundervisning i norsk/engelsk/programfag. Det fremgår videre av samme vedtak at eleven skal ha 28 årstimer i norsk, men ikke hvordan de øvrige timene skal fordeles. Et annet eksempel er elev 12 (alternativ opplæring) som i følge enkeltvedtaket om spesialundervisning får 840 årstimer, uten at det fremgår hvordan disse skal fordeles på de enkelte fag eller om dette tilsier alle elevens timer. Det fremgår heller ikke klart av alle vedtakene om det er avvik fra den ordinære læreplanen eller ikke. Fylkesmannen legger derfor til grunn at innholdet ikke fremgår av enkeltvedtaket.

Fylkesmannen ser at skolen i flere av enkeltvedtakene bruker både betegnelsen årstimer og timer. Om man med timer mener skoletime av 45 min eller time av 60 min er uklart. Vi bemerker at angivelsen i tid skal i hovedsak være i årstimer. En angivelse i årstimer samsvarer med tidsangivelsen i Læreplan for Kunnskapsløftet.

Alle enkeltvedtakene om spesialundervisning har et egent punkt om organisering. I vedtak for elev 1 beskriver skolen godt organiseringen av opplæringen. Vi ser derimot at de fleste enkeltvedtakene er mangelfulle på organiseringen. Et eksempel er elev 3 (ordinær klasse) som har fått innvilget 84 årstimer spesialundervisning. I følge vedtaket skal 37 av timene være enetimer. Hvordan de resterende timene skal organiseres er uklart.

Vi ser av vedtakene at skolen ofte benytter formuleringer som gir store muligheter til fleksibilitet. Dette ser vi blant annet i enkeltvedtak for elev 12 (alternativ opplæring) som har fått 840 årstimer spesialundervisning. I følge enkeltvedtaket skal eleven tilhøre en basisgruppe på 4 elever, men være i mindre grupper i noen teoretiske timer og i en større gruppe (maks 8 elever) i friluftsliv. Skolen må være mere presis i hvordan organiseringen skal være. Hvis en organisering ikke fungerer for eleven, må skolen fatte nytt vedtak med ny organisering. Skolen bruker ofte «*liten*» eller «*større*» gruppe i beskrivelsen av organiseringen. Skolen bør være tydeligere i forhold til gruppestørrelsen og nevne antall elever, for eksempel 3-5 elever eller 8-10 elever. Fylkesmannen legger etter dette til grunn at organiseringen ikke fremgår av alle enkeltvedtakene om spesialundervisning.

Rektor har som nevnt opplyst i egen vurderingen at kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen ikke fremgår av vedtakene. Vi ser derimot av enkeltvedtakene at kompetansekravet delvis fremgår av vedtakene. Det er i de ulike vedtakene både nevnt fagarbeider, pedagoger og kontaktlærere, men vedtakene er ikke tydelig nok på når de ulike personene skal ha ansvar for opplæringen. Fylkesmannen er derfor enig med rektor i at det ikke fremgår av alle vedtakene hvilke kompetansekrav de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

### **4.3 Fylkesmannens konklusjon**

Møglestu videregående skole:

- innhenter samtykke fra foreldrene/elever før det igangsettes utredning av behov for spesialundervisning
- fatter enkeltvedtak for elever etter at sakkyndig vurdering er gjennomført

- fatter enkeltvedtak om spesialundervisning som inneholder opplysninger om omfang

Møglestu videregående skole:

- gir ikke eleven/foreldre muligheten til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes
- begrunner ikke avvik fra sakkyndig vurdering
- fatter enkeltvedtak om spesialundervisning som ikke inneholder opplysninger om innhold av spesialundervisningen, organisering av spesialundervisningen og som inneholder opplysninger om hvilken kompetanse personalet skal ha

## 5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

### 5.1 Rettslig krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

*Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak.*

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven § 3-12. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må sørge for å kartlegge norskferdigheter før skolen vedtar særskilt språkopplæring. En avgjørelse om særskilt språkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

*Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen.*

Eleven skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 3-12. Kartleggingen vil danne grunnlag for å vurdere behovet for språkopplæring og for å kunne ta stilling til omfanget (antall timer og varighet), for kobling mot ordinær opplæring og eventuelt behovet for tospråklig opplæring i fag eller morsmålsopplæring.

Skoleeier må også ta stilling til hvilken læreplan eleven skal benytte: læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, midlertidig læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge eller ordinær læreplan i norsk. Skolen skal bruke en egen læreplan for morsmålsopplæring for elever som får slik opplæring.

Organiseringen må gå klart frem av vedtaket. Fylkeskommunen kan organisere tilbudet om særskilt språkopplæring i egne grupper for nyankomne elever i inntil to år, jf. opplæringsloven § 3-12. Vedtak kan bare gjøres for ett år om gangen. Det er en forutsetning at skolen vurderer at egne grupper er det beste for eleven. Denne

vurderingen må komme frem av vedtaket. I vedtaket kan skolen også gjøre avvik fra læreplanverket.

*Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.*

Skolen må kartlegge elever som får særskilt språkopplæring, underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 3-12. Dette for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Dette gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

## **5.2 Fylkesmannens undersøkelse og vurderinger**

Rektor opplyser i egenvurderingen at elever som har rett til særskilt språkopplæring, får enkeltvedtak. Dette er dokumentert ved kopi av 6 enkeltvedtak. Tre enkeltvedtak gjelder elever på Vg1, to gjelder elever på Vg2 og en elev er på Vg3. Fylkesmannen legger til grunn at det fattes enkeltvedtak for alle minoritetsspråklige elever som får alternativ opplæring i norsk.

Fylkesmannen ser av vedtakene at det fremgår hvor mange timer eleven får særskilt språkopplæring. Alle enkeltvedtakene er helt likelydende. Alle elevene får to timer i uken med norskopplæring. Rektor skriver i sin redegjørelse at timetallet/tilbudet om særskilt språkopplæring i større grad burde variert i timetallet. Dette kan tyde på at vurderingen av antall timer ikke er individuelt vurdert.

Rektor opplyser i egenvurderingsskjema at enkeltvedtakene ikke inneholder opplysninger om hvilken læreplan elevene skal følge eller hvordan organiseringen av opplæringen skal være. Rektor opplyser videre at eleven er muntlig orientert om organiseringen. Fylkesmannen ser av vedtakene at det ikke fremgår hvilken læreplan elevene skal følge eller hvordan opplæringen skal organiseres. Vi bemerker at det ikke er nok å gi muntlig opplysninger om organiseringen, men at dette skal stå tydelig i vedtakene. Dette for at det ikke skal kunne stilles spørsmål ved hvordan organiseringen skal gjennomføres.

Rektor opplyser i egenvurderingen at skolen fatter vedtak ved opphør av særskilt språkopplæring når eleven innrulles i den ordinære opplæringen. Det er ikke vedlagt kopi av enkeltvedtak på opphør av særskilt språkopplæring. Rektor opplyser at det ikke har vært aktuelt å fatte enkeltvedtak om opphør, men at elever som av en eller annen grunn ikke lenger vil ta imot tilbudet må melde dette skriftlig. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å ta stilling til lovligheten av skolens praksis, da skolen opplyser at den ikke har hatt elever som har blitt innrullet i den ordinære opplæringen.

### 5.3 Fylkesmannens konklusjon

Møglestu videregående skole:

- fatter enkeltvedtak for elever som har rett på særskilt språkopplæring, jf. oppl. § 3-12
- fatter vedtak som inneholder opplysninger om hvor mange timer eleven skal ha særskilt språkopplæring

Møglestu videregående skole:

- fatter ikke enkeltvedtak som inneholder opplysninger om hvilken læreplan eleven skal ha
- fatter ikke enkeltvedtak som inneholder opplysninger om organisering av den særskilte språkopplæring

## 6. Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Aust-Agder fylkeskommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1.10.2016. Fylkeskommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan brudd på regelverket er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

### Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Aust-Agder fylkeskommune må sørge for at saksbehandlingen ved Møglestu videregående skole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Aust-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
- b. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder.

- c. Forhåndsvarslet inneholder opplysninger om
  - hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på
  - hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.
2. Aust-Agder fylkeskommune må sørge for at saksbehandlingen ved Møglestu videregående skole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§§ 24, 25 og 27].

Aust-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til
  - hjemmelen for enkeltvedtaket
  - faktiske forhold som er lagt til grunn
  - hvilke hensyn som er vektlagt
- b. Enkeltvedtaket (eller underretningen om enkeltvedtaket) inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

### **Enkeltvedtak om spesialundervisning**

3. Aust-Agder fylkeskommune må sørge for at Møglestu videregående skole ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Aust-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes.
- b. Enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.
- c. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
  - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
  - organisering av spesialundervisningen
  - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

### **Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring**

4. Aust-Agder fylkeskommune må sørge for at Møglestu videregående skole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 3-12.

Aust-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
  - hvilken læreplan eleven skal følge

- organisering av den særskilte språkopplæringen, herunder om opplæringen skal foregå på annen skole

## **7. Fylkeskommunens frist til å rette**

Som nevnt i kapittel 6 ovenfor er fylkeskommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for retting og tilbakemelding er 1.10.2016.

Fylkeskommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.



## **Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget**

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Brev av 4.3.2016 med følgende vedlegg:
  - Rutiner i forbindelse med utarbeidelse av enkeltvedtak for elever som har uttalelse fra PP-tjenesten
  - Mal på innkallelse til avklaringsmøte i forbindelse med søknad om videregående utdanning
  - Skjema for avklaringsmøte
  - 8 enkeltvedtak om spesialundervisning med sakkyndig vurdering for elever i ordinære klasser
  - 8 enkeltvedtak om spesialundervisning med sakkyndig vurdering for elever i alternativ opplæringstilbud
  - Kommentar til særskilt språkopplæring
  - Kartleggingsmateriell for særskilt språkopplæring
  - Mal på brev om tilbud om ekstra norskopplæring for minoritetspråklige
  - 6 enkeltvedtak om ekstra norskopplæring for minoritetspråklige med søknader
  - Utfylt egenvurderingsskjema fra rektor - forvaltningskompetanse – kopi av RefLex
  
- Brev av 17.3.2016 med følgende vedlegg:
  - En sakkyndig vurdering
  - Kopi av tre utfylte skjema for tilmelding til PPT
  - Kopi av bekreftelse fra PPT, datert 26.6.2014, på tilmelding av en elev
  
- Brev fra fylkeskommunen av 3.5.2016 – kommentar til foreløpig rapport